
Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de mayo de 2018.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Estudio Español Graciano, S.R.L.

Abogado: Lic. Rafael Alexander D´ Oleo Gabriel.

Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Abogado: Lic. Fernando Hernández Joaquín.

Juez ponente: Mag. Rafael Vásquez Goico.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, miembros, asistidos de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **16 de septiembre de 2020**, año 176° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Estudio Español Graciano, SRL., contra la sentencia núm. 0030-03-2018-SS-SEN-00165, de fecha 30 de mayo de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 26 de julio de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la sociedad comercial Estudio Español Graciano, SRL., organizada y constituida de acuerdo con las leyes de la República Dominicana, titular del Registro Nacional de Contribuyente (RNC) núm. 1-01-84876-6, con domicilio social establecido en la calle Boulevard 1^{ro}. de Noviembre, edificio El Cedro, local 3003, Punta Cana Village, distrito municipal Turístico Verón-Punta Cana, provincia La Altagracia; representada por su gerente Carlo Graciano Lama, dominicano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1149661-8, con domicilio en el distrito municipal Turístico Verón-Punta Cana, provincia La Altagracia; la cual tiene como abogado constituido al Lcdo. Rafael Alexander D´ Oleo Gabriel, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1113850-9, con estudio profesional abierto en la calle Boulevard 1^{ro}. de Noviembre, edificio Belanova, local 301, Punta Cana Village, distrito municipal Turístico Verón-Punta Cana, municipio de Higüey, provincia La Altagracia, y domicilio *ad hoc* en la avenida Sarasota, esquina calle Francisco Moreno, plaza Kury, suite 302, Bella Vista, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de agosto de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), entidad pública autónoma regida al amparo de la Ley núm. 87-01 del 18 de mayo del año 2001, con domicilio social en la av. Tiradentes núm. 33, edificio Torre de la Seguridad Social Presidente Antonio Guzmán Fernández, piso núm. 7, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su gerente general el Lcdo. José Rafael Pérez Modesto, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0086842-1, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; la cual tiene como abogado constituido a la empresa Alayon, Sociedad Consultora, SRL.,

constituida conforme con las leyes de la República Dominicana, representada por el Lcdo. Fernando Hernández Joaquín, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0110894-2, con estudio profesional abierto en la av. Abraham Lincoln núm. 154, edificio Comarno, sector La Feria, Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de agosto de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Dr. César Jazmín Rosario, dominicano, tenedor de la cédula de identidad núm. 001-0144533-6, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional, en calidad de Procurador General Administrativo, con oficina ubicada en la calle Socorro Sánchez esq. Juan Sánchez Ramírez, segundo piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen de fecha 29 de agosto de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede rechazarlo.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en sus atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 26 de febrero de 2020, integrada por los magistrados Manuel A. Read Ortiz, presidente; Manuel R. Herrera Carbuccion y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del alguacil de estrados.

II. Antecedentes

6. Sustentada en incongruencias registradas en el monto de los salarios reportados por la empresa Estudio Español Graciano, SRL., ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Tesorería de la Seguridad Social, SRL., esta última realizó la auditoría núm. 1120-1114-4288-1415, la cual comunicó a la empresa en fecha 23 de noviembre de 2011 y mediante comunicación TSS núm. 001692 de fecha 2 de septiembre de 2014, le reiteró los resultados de la indicada auditoría, reclamando el pago por la realización de la auditoría núm. 1120-1114-4288-1415 con adición de los recargos y moras generados, contra la sociedad comercial Estudio Español Graciano, SRL. La indicada comunicación fue recurrida en apelación ante el Consejo Nacional de la Seguridad Social, de conformidad con el artículo 22 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, rechazando en todas sus partes el indicado recurso mediante la resolución núm. 410-07 de fecha 8 de diciembre de 2016, la cual fue impugnada mediante recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2018-SEN-00165, de fecha 30 de mayo de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: *DECLARA* bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, incoado por la sociedad comercial ESTUDIO ESPAÑOL GRACIANO, S. R. L., en fecha seis (06) del mes de enero del año dos mil diecisiete (2017), contra Resolución núm. No. 410-07, dictada en fecha 8 de diciembre de 2016, por el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, (CNSS), por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente. **SEGUNDO:** *En cuanto al fondo de la referida acción recursiva, RECHAZA* la misma; en consecuencia, *CONFIRMA* la citada Resolución núm. No. 410-07, dictada en fecha 8 de diciembre de 2016, por el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, (CNSS), esto así, atendiendo a las razones de hecho y de derecho desarrolladas en la parte considerativa de la presente decisión; **TERCERO:** *ORDENA* que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, la sociedad comercial ESTUDIO ESPAÑOL GRACIANO, S. R. L. a la parte recurrida, el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, (CNSS), y a la Procuraduría General Administrativa. **CUARTO:** *Declara libre de costas el presente proceso. QUINTO:* *ORDENA* que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo(sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Violación del artículo 69.4 de la Constitución de la República; violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil y de sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional por falta de

motivación, omisión de estatuir, violación a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho de defensa. **Segundo medio:** Violación de los artículos 69.3 de la Constitución de la República; violación de la ley; artículos 38, párrafo II y artículo 42, numeral 6 de la Ley 107-13 y falta de base legal. **Tercer medio:** Violación del artículo 138 de la Constitución de la República; violación de la ley: artículo 3, numeral 1 y 10; y el artículo 36 de la Ley 107-13. **Cuarto medio:** Violación del artículo 74.4 de la Constitución de la República; violación de la ley: artículos 43 de la Ley 107-13. Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. En atención a la Constitución de la República, al artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, al artículo 1 de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9. Para apuntalar un aspecto de su primer medio de casación, único que se analiza por convenir a la solución del presente caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* omitió motivar sobre la necesidad de dolo para la tipificación de sanciones administrativas y la no aplicación de los recargos y moras previstos en el Código Tributario al monto de la auditoría realizada por la Tesorería Nacional de la Seguridad Social (TSS), en tanto que las sanciones administrativas necesitan como requisito para su tipicidad la existencia de una intención maliciosa, y de igual manera para los recargos y moras de dichas infracciones no resultan aplicables las disposiciones del Código Tributario.

10. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“En síntesis, la parte recurrente sustenta su acción, en que el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), al analizar el recurso de apelación interpuesto dejó sin contestar la argumentación esgrimida relativa a: 1) La solicitud de celebración de medida de instrucción depositada por ante la Gerencia General en fecha 15 de diciembre de 2014; 2) El error involuntario incurrido por la recurrente al registrar las novedades en la página web de la TSS; 3) La necesidad de dolo o culpa para establecer sanciones administrativas; 4) La indebida utilización del Código Tributario como legislación complementaria a la Ley de Seguridad Social; 5) Los efectos de la rectificativa efectuada por la recurrente por ante la Dirección General de Impuestos Internos, con ocasión de la corrección del error involuntario incurrido, (...) Que en cuanto a la omisión por parte de la administración, de referirse respecto de “error involuntario incurrido por la recurrente al registrar las novedades en la página web de la TSS; la necesidad de dolo o culpa para establecer sanciones administrativas; la indebida utilización del Código Tributario como legislación complementaria a la Ley de Seguridad Social; los efectos de la rectificativa efectuada por la Recurrente por ante la Dirección General de Impuestos Internos con ocasión de la corrección del error involuntario incurrido, la Resolución No. 410-07, que se impugna, en el análisis al fondo de la misma es clara al precisar: “...Que el CNSS para conocer el Recurso de Apelación que se ha interpuesto ante él, pondera y valora las circunstancias de hecho y derecho de todos los intereses en conflicto, analizando el fondo del asunto, ya que la finalidad del mismo es determinar la validez o no de la comunicación de la TSS marcada con el No. 001692, de fecha 2 de septiembre de 2014... que reitera la notificación de pago por Auditoría No. 1120-1114-4288’1415, generada por la TSS, en fecha 23/11/2011, como resultado de la auditoría practicada a la recurrente a los fines de verificar su comportamiento en lo relativo al pago de los salarios a sus trabajadores desde el mes de mayo de 2010 hasta septiembre de 2010”(sic).

11. El Estado de Derecho supone que los justiciables tienen el derecho de recibir una sentencia debidamente motivada sobre los puntos neurálgicos de sus medios de impugnación, como parte

integrante del debido proceso, necesario e imprescindible para la efectividad y legitimidad de la administración de justicia adecuada, por lo cual no basta que los tribunales realicen una exposición de lo ocurrido y la transcripción de los actos administrativos que se impugnan y de los artículos de la ley sectorial que estima subsumen el litigio, sino que se requiere hacer constar que se ha empleado un razonamiento lógico; no basta como motivación una mera yuxtaposición de proposiciones que no tengan ninguna conexión entre sí, además, la motivación debe ser concreta y no abstracta, puesto que unos razonamientos generales sin ninguna conexión con el caso sometido, son arbitrarios y no cumplen con el fin puesto a cargo del Poder Judicial, esto en razón de que *“motivar constituye la expresión de un ejercicio democrático y razonable del poder, una de las manifestaciones del Estado de derecho”* .

12. La principal función de la motivación de los actos jurisdiccionales es permitir el control público de la decisión, razón por la cual motivación debe dotar a la sentencia de una autosuficiencia argumentativa, de manera que el vicio de falta de motivación se encuentra latente en las decisiones cuando no desarrolle ningún razonamiento que sustente el dispositivo de su decisión o cuando no se pronuncie sobre un hecho sustancial del conflicto que de haberse tenido en cuenta en la motivación hubiera cambiado el curso de las conclusiones arribadas en la decisión final.

13. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, advierte que, el tribunal *a quo* ha incurrido en el vicio denunciado en razón de que las motivaciones expuestas en su decisión imposibilitan el ejercicio del control casacional de la actividad jurisdiccional, al no proveer su decisión, fruto del análisis del caso concreto, de motivaciones que constituyan la acreditada respuesta a los puntos litigiosos centrales, como al efecto son: la necesidad de dolo para la tipificación de la sanción administrativa en virtud de que dicha pretensión ataca de manera directa el hecho generador del crédito en favor de la Administración Pública y la legitimación del ejercicio justificado del *ius puniendi* del Estado; de igual forma, el tribunal *a quo* precisó sobre la procedencia o no del Código Tributario, como norma supletoria a la normativa sectorial, para imponer los recargos y moras sobre los montos de la auditoría realizada por la Tesorería de la Seguridad Social a la hoy recurrente; constituyendo ambos planteamientos, aspectos de derecho que ponían al tribunal *a quo* en el indelegable deber de realizar un análisis de la actuación de la empresa en la comisión de la falta y de la naturaleza de la contraprestación realizada por el empleador al sistema de capitalización individual de sus empleados, máxime cuando ambos vicios esgrimidos por el recurrente habían sido planteados desde el dictado del acto administrativo impugnado ante el Consejo Nacional de la Seguridad Social, por lo que en la especie, los jueces del fondo no podían hacer uso de una motivación implícita en su sentencia.

14. De ahí que, en la especie, de la lectura de la sentencia no se puede discernir las razones que justifican elegir entre decisiones posibles una alternativa frente a otras igualmente posibles, incertidumbre motivacional que responde a un esquema de respuesta a los medios impugnativos lesivo a la tutela judicial efectiva.

14. En el marco de Estado de derecho, las sentencias se bastan a sí mismas y su contenido hace plena fe de que todos los elementos de hecho y de derecho fueron debidamente verificados, constatados y ponderados; lo expuesto, pone de manifiesto que la decisión objeto del presente recurso carece de motivos de hecho y de derecho suficientes, congruentes y pertinentes, que puedan justificar su dispositivo; lo que imposibilita a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para determinar que el tribunal *a quo*, al fallar como lo hizo, teniendo la presente omisión de estatuir un efecto sobre la sentencia completa, en tanto que la pretensión de nulidad de la actuación administrativa se fundamentó en la vulneración al debido proceso como consecuencia de la falta de respuesta de la necesidad de dolo o falta culposa para la tipificación de la sanción administrativa que genera la acreencia a favor del Estado y de la aplicación o no del Código Tributario al sector de la seguridad social por parte de la Administración Pública, en el conocimiento del recurso de apelación ante el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), de manera que el recurso contencioso administrativo no poseía un efecto devolutivo, sino de verificación de la legalidad de la actuación administrativa, y que ante la comprobación de la falta de respuesta a la solicitud formal del usuario, correspondía a los jueces del fondo analizar si dicha omisión

constituía una causal de nulidad del acto administrativo que por sí solo suponía la revocación total o parcial de la resolución impugnada, razón por la cual procede acoger este aspecto del primer medio examinado y en consecuencia casar la decisión impugnada, sin necesidad de examinar los demás medios de casación.

15. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

16. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-03-2018-SSEN-00165, de fecha 30 de mayo de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico. César José García Lucas. Secretario General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretario General, que certifico.